

Orientierungssätze:

1. Die Zuordnung eines Schülers zu einer bestimmten Klasse, die ihrerseits in einem bestimmten Gebäude einer Schule mit mehreren Standorten untergebracht wird, ist kein Verwaltungsakt, weil sie keine auf unmittelbare Außenrechtswirkung abzielende Regelung enthält.
2. Organisatorische Detailregelungen wie die Verteilung in Klassen und die Festlegung von Klassenzimmern sind von Schülern und Eltern im Interesse der erforderlichen Flexibilität und der allgemeinen Koordinierungsbedürfnisse innerhalb des Schulbetriebs hinzunehmen.
3. Mit der Verletzung von im Bereich der Schulorganisation grundsätzlich objektivem Recht ist eine Verletzung von subjektiven Rechten der Schüler oder ihrer Eltern nur dann verbunden, wenn sie dadurch unzumutbar beeinträchtigt werden – etwa wenn die organisatorische Maßnahme unzumutbare Nachteile für die Schüler oder ihre Eltern zur Folge hätte oder aber eindeutig rechtswidrig und sachlich nicht gerechtfertigt oder gar willkürlich wäre.
4. Der Entscheidungsspielraum der Schulleitung bei der Bildung von Eingangsklassen an einem bestimmten Schulstandort ist nicht auf pädagogische und rein schulorganisatorische Erwägungen beschränkt, sondern umfasst auch Fragen der Personalwirtschaft und fiskalische Gesichtspunkte, insbesondere auch soweit davon der Sachaufwandsträger betroffen ist.

Hinweis:

Nicht entscheidungserheblich war die Frage, ob die Schule als Behörde verfahrenshandlungsfähig ist (vgl. Art. 12 Abs. 1 Nr. 4 BayVwVfG, Art. 57 Abs. 3 BayEUG, § 24 Abs. 3, § 25 LDO), wenn das die streitgegenständliche Maßnahme enthaltende Schreiben nicht vom amtierenden Schulleiter unterzeichnet wurde. Ein derartiger Mangel wird jedenfalls dadurch behoben, dass sich die Schule bzw. der angegriffene Behördenträger – hier Freistaat Bayern – die Maßnahme im weiteren – insbesondere verwaltungsgerichtlichen - Verfahren zu Eigen macht.

~~= 7 ES 13.1880 =~~ = ~~Grö-ßes= Staats=~~ = ~~wappen~~ = ~~=====~~
B 3 S 13.604

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

In der Verwaltungsstreitsache

* *****
. ,

* *****
. ,
* *****
. ,
* * * * * . * * * * * , * * * * *

- ***** -

***** * * * * * .

***** * * * * * . ,
***** * * * * * . ,

gegen

Freistaat Bayern,
vertreten durch:
Landesrechtsanwaltschaft Bayern,
Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Antragsgegner -

wegen

Einschulung
(Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO);
hier: Beschwerde der Antragsteller gegen den Beschluss des Bayerischen
Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 2. September 2013,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 7. Senat,
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Häring,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Borgmann,

den Richter am Verwaltungsgerichtshof Schmeichel

ohne mündliche Verhandlung am **10. September 2013**
folgenden

Beschluss:

- I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.
- II. Die Antragsteller tragen die Kosten des Beschwerdeverfahrens gesamtverbindlich.
- III. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 2.500,-- Euro festgesetzt.

Gründe:

I.

- 1 Die Antragsteller wenden sich dagegen, dass, nachdem ihnen mit Schreiben der Volksschule Burgkunstadt-Mainroth (Schule) vom 3. Juli 2013 mitgeteilt worden war, die Antragstellerin zu 1 – die Tochter der Antragsteller zu 2 und 3 – werde ab Schulbeginn am 12. September 2013 die Klasse 1 b in Mainroth (einem Ortsteil der Stadt Burgkunstadt) besuchen, die Klasse 1 b nunmehr im Schulgebäude in Burgkunstadt untergebracht werden soll und die Antragstellerin zu 1, wie mit Schreiben der Schule vom 31. Juli 2013 den Antragstellern zu 2 und 3 bekannt gegeben worden ist, den Unterricht in Burgkunstadt besuchen soll.
- 2 Am 17. Juli 2013 hatte der Stadtrat der Stadt Burgkunstadt beschlossen, dass ab dem Schuljahr 2013/2014 zwei erste Klassen im Schulhaus Burgkunstadt eingeschult werden. Am Standort Mainroth soll danach ab dem Schuljahr 2013/2014 keine Eingangsklasse mehr gebildet werden. Kinder aus den zum Schulsprengel Burgkunstadt-Mainroth gehörenden Ortsteilen der Marktgemeinde Mainleus würden als Gast-schüler die Grundschule in Mainleus besuchen. Die Volksschule Burgkunstadt-Mainroth (Grundschule) ist mit Rechtsverordnung der Regierung von Oberfranken

vom 1. Mai 1971 mit Sitz in Burgkunstadt und Schulorten in Burgkunstadt und Mainroth errichtet worden.

- 3 Die Antragsteller haben gegen das Schreiben der Schule vom 31. Juli 2013 Widerspruch erhoben, über den noch nicht entschieden worden ist. Außerdem haben sie beim Verwaltungsgericht Bayreuth in entsprechender Anwendung des § 80 Abs. 5 VwGO beantragt, festzustellen, dass der Widerspruch bzw. die ggf. noch zu erhebende Anfechtungsklage gegen den „Bescheid“ der Schule vom 31. Juli 2013 aufschiebende Wirkung hat. Hilfsweise haben sie beantragt, den Antragsgegner im Wege einer einstweiligen Anordnung gemäß § 123 VwGO zu verpflichten, die Antragstellerin zu 1 bis zur rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache am Schulort Mainroth zu unterrichten.

- 4 Mit Beschluss vom 2. September 2013 hat das Verwaltungsgericht sowohl den Hauptantrag als auch den Hilfsantrag abgelehnt. Der Hauptantrag scheitere bereits daran, dass es sich bei den Schreiben der Schule vom 3. und 31. Juli 2013 nicht um Verwaltungsakte handle. Im Hinblick auf den Hilfsantrag hätten die Antragsteller keinen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht. Die Antragsteller hätten kein gerichtlich durchsetzbares Recht darauf, dass am Schulort Mainroth eine erste Klasse eingerichtet werde, in die die Antragstellerin eingeschult werden könne. Schüler und Eltern hätten hinsichtlich schulorganisatorischer Maßnahmen grundsätzlich keine Ansprüche gegen den Staat, es sei denn, eine Maßnahme sei eindeutig rechtswidrig und nicht durch sachlich vertretbare Gründe gerechtfertigt oder willkürlich. Da es sich bei der Grundschule Burgkunstadt-Mainroth rechtlich um eine Grundschule handle, gelte für die Klasseneinteilung nichts anderes wie bei der Zuweisung von Schülern in Klassen einer Jahrgangsstufe innerhalb eines Schulgebäudes, die dem Schulleiter obliege. Nachdem der Sachaufwandsträger der Schulleitung mitgeteilt habe, dass im Schulhaus Mainroth keine Räume für eine erste Klasse zur Verfügung gestellt würden, habe der Antragsgegner keine andere Möglichkeit gehabt, als die Zuweisung zu ändern. Damit habe ein unabweisbarer sachlicher Grund bestanden. Die Antragsteller seien an diesem Rechtsverhältnis nicht beteiligt und hätten gegen den Antragsgegner keinen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch darauf, dass die Stadt Burgkunstadt entsprechende Räume bereitstelle. Es entstünden auch keine für die Antragsteller unzumutbaren Zustände, weil die Schulorte nur wenige Kilometer auseinander lägen und die Beförderung sichergestellt sei. Soweit im Landesentwicklungsprogramm die Erhaltung von Schulstandorten gefordert würde, könnten die Antragsteller

daraus keine konkreten Rechte ableiten. Insoweit handle es sich lediglich um reine Programmsätze.

- 5 Mit ihrer Beschwerde verfolgen die Antragsteller ihr Ziel, die Einschulung der Antragstellerin zu 1 am Schulort Mainroth, weiter.
- 6 Die Schreiben vom 3. und 31. Juli 2013 seien Verwaltungsakte, die die Erfüllung der Schulpflicht der Antragstellerin zu 1 konkretisieren würden. Der erste Verwaltungsakt sei durch den zweiten geändert worden. Der Widerspruch gegen die Änderung habe aufschiebende Wirkung, weswegen die Antragstellerin zu 1 in Mainroth zu unterrichten sei.
- 7 Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts hätten die Antragsteller einen Anordnungsanspruch im Hinblick auf die mit dem Hilfsantrag beantragte einstweilige Anordnung. Die Entscheidung, abweichend von dem Schreiben der Schule vom 3. Juli 2013, eine Klasse 1 b nicht am Standort Mainroth, sondern in Burgkunstadt zu bilden, beruhe auf sachfremden Erwägungen, weil der Stadtratsbeschluss vom 17. Juli 2013 rechtswidrig sei. Er verstoße gegen § 1 Abs. 2 der Verordnung zur Errichtung der Schule. Es handle sich hierbei um eine – wenigstens teilweise – faktische Schulschließung. Die Auffassung des ersten Bürgermeisters, die Stadt sei für die Verteilung der Kinder und die Zuteilung der Unterrichtsräume zuständig, sei rechtswidrig. Die Stadt habe vielmehr die erforderlichen Räume für den von der Schulleitung angemeldeten Bedarf bereitzustellen. Die Verlegung der ersten Klasse von Mainroth nach Burgkunstadt entspreche nicht dem Willen des Antragsgegners, sondern vielmehr dem der Stadt. Der Antragsgegner hätte deswegen zwingend darauf hinwirken müssen, dass die entsprechenden Schulräume in Mainroth zur Verfügung gestellt werden.
- 8 Im Übrigen wiederholen sie ihr erstinstanzliches Vorbringen. Auf die Beschwerdeschrift vom 5. September 2013 wird Bezug genommen.
- 9 Die Antragsteller beantragen,
10 unter Aufhebung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 2. September 2013 in entsprechender Anwendung des § 80 Abs. 5 VwGO festzustellen, dass der Widerspruch vom 13. August 2013 gegen den Bescheid der

Grundschule Burgkunstadt-Mainroth vom 31. Juli 2013 bzw. die ggf. zu erhebende Anfechtungsklage aufschiebende Wirkung hat,

11 hilfsweise,

12 den Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung gemäß § 123 VwGO zu verpflichten, die Antragstellerin zu 1 bis zur rechtskräftigen Entscheidung in der Hauptsache am Schulort Mainroth zu unterrichten.

13 Der Antragsgegner verteidigt die verwaltungsgerichtliche Entscheidung und beantragt,

14 die Beschwerde zurückzuweisen.

15 Hinsichtlich der Einzelheiten wird auf den Schriftwechsel dieses Beschwerdeverfahrens sowie die beigezogenen Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

II.

16 Die zulässige Beschwerde ist unbegründet. Aus den mit der Beschwerde dargelegten Gründen ist die angefochtene Entscheidung nicht abzuändern oder aufzuheben (§ 146 Abs. 4 Sätze 1, 3 und 6 VwGO).

17 Das Verwaltungsgericht geht zunächst zu Recht davon aus, dass es sich bei den Schreiben der Schule nicht um Verwaltungsakte im Sinn des Art. 35 Satz 1 BayVwVfG handelt und der Widerspruch gegen das Schreiben vom 31. Juli 2013 keine aufschiebende Wirkung mit der Folge hat, dass eine im Schreiben vom 3. Juli 2013 getroffene Regelung wieder in Kraft treten würde. Die mit den Schreiben der Schule jeweils vorgenommene Zuordnung der Antragstellerin zu 1 in eine bestimmte Klasse – hier die Klasse 1 b –, die ihrerseits in einem bestimmten Schulgebäude untergebracht wird, ist keine Regelung, die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Dies würde voraussetzen, dass die mit den Schreiben verbundene Maßnahme unmittelbare rechtliche Auswirkungen auf eine geschützte Rechtsposition hätte, sie also unmittelbar auf subjektiv öffentliche Rechte der Betroffenen einwirken würde (Kopp/Ramsauer, VwVfG, 13. Aufl. 2012, § 35 Rn. 88 f.). Die Zuweisung in eine bestimmte Klasse (Art. 49 Abs. 1 Satz 1 des Bayerischen Gesetzes über das Er-

ziehungs- und Unterrichtswesen [BayEUG] in der Fassung der Bekanntmachung vom 31.5.2000 [GVBl S. 414, BayRS 2230-1-1-UK], zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.7.2013 [GVBl S. 465]) hat keine Auswirkung auf eine geschützte Rechtsposition der Antragstellerin zu 1 oder das Elternrecht der Antragsteller zu 2 und 3, insbesondere nicht auf ihren Status als Schülerin der Grundschule Burgkunstadt-Mainroth und der damit verbundenen Erfüllung ihrer Schulpflicht.

- 18 Die Zugehörigkeit zur Schule wird nicht durch die Zuordnung zu einer Klasse begründet. Dies geschieht vielmehr durch die Anmeldung bei der Schule (§ 21 Abs. 1 der Schulordnung für die Grundschulen in Bayern [Grundschulordnung – GrSO] vom 11.9.2008 [GVBl. 684; BayRS 2232-2-UK], zuletzt geändert durch Verordnung vom 4.3.2013 [GVBl. 116]). Die Aufnahme in die Schule kommt durch die Anmeldung zustande, soweit die Schule nicht feststellt, dass die Voraussetzungen für eine Unterbringung nicht gegeben sind und die Aufnahme des Kindes schriftlich ablehnt (§ 21 Abs. 3 Satz 6 GrSO). Die Zuweisung an eine Klasse und die Unterbringung dieser Klasse in einem Schulgebäude – auch wenn verschiedene Schulgebäude an verschiedenen Orten oder wie hier in unterschiedlichen Ortsteilen vorhanden sind – berühren den rechtlichen Status der Schülerin nicht. Es handelt sich um schulorganisatorische Maßnahmen, die die subjektiv öffentlichen Rechte der Betroffenen nicht berühren (BayVGH, B.v. 31.3.1999 – 7 ZE 99.12 – juris, Rn. 8; Kopp/Ramsauer a.a.O. Rn. 140, wo ausgeführt wird, dass die Umsetzung im Zuge der Auflösung einer Parallelklasse anders als die Versetzung eines Schülers im Zuge einer Ordnungsmaßnahme mit Strafcharakter keine rechtliche Außenwirkung und damit keine Verwaltungsaktsqualität hat; Rux/Niehues, Schulrecht, 5. Aufl. 2013, S. 241). Mit der Zuweisung in eine Klasse soll gerade keine Rechtsposition geschaffen werden, weil sonst erforderliche organisatorische Änderungen nicht oder nur sehr schwer möglich wären. Schüler und Eltern müssen organisatorische Detailregelungen wie die Verteilung in Klassen und die Festlegung von Klassenzimmern im Interesse der erforderlichen Flexibilität und der allgemeinen Koordinierungsbedürfnisse innerhalb des Schulbetriebs hinnehmen (Rux/Niehues a.a.O.).
- 19 Ferner geht das Verwaltungsgericht zutreffend davon aus, dass die Antragsteller einen Anordnungsanspruch nicht im Sinn von § 123 Abs. 1 und 3 VwGO, § 920 Abs. 2 und § 294 ZPO glaubhaft gemacht haben. Der Anordnungsanspruch setzt einen im Hauptsacheverfahren geltend zu machenden Anspruch voraus (Happ in Eyermann, VwGO, 13. Auflage 2010, § 123 Rn. 46), mithin ein subjektiv öffentliches Recht, des-

sen Verletzung ohne den Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung drohen würde.

- 20 Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Verwaltungsgerichtshofs (z.B. BVerwG, B.v. 23.10.1978 – 7 CB 75/78 – DVBl 1979, 302; BayVGh, B.v. 7.12.1992 – 7 CE 92.3287 – BayVBl 1993, 185) ist mit der Verletzung von im Bereich der Schulorganisation grundsätzlich objektivem Recht eine Verletzung von subjektiven Rechten der Schüler oder ihrer Eltern nur dann verbunden, wenn sie dadurch unzumutbar beeinträchtigt werden. Das wäre nur dann der Fall, wenn die organisatorische Maßnahme unzumutbare Nachteile für die Schüler oder ihre Eltern zur Folge hätte oder aber eindeutig rechtswidrig und sachlich nicht gerechtfertigt oder gar willkürlich wäre. Dies gilt auch im Fall der Schulauflösung oder der Auflösung einer Klassenstufe. Wenn auch insoweit die Rechte der Schüler und ihrer Eltern zumindest mittelbar zum Tragen kommen, führt auch hier die Verletzung objektiven Rechts nicht automatisch zur Verletzung subjektiv öffentlicher Rechte einzelner Schüler oder ihrer Eltern (BVerwG a.a.O.; Rux/Niehues, Schulrecht, 5. Aufl. 2013, S. 253 f.).
- 21 Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass die Rechtsverordnung der Regierung von Oberfranken über die Errichtung der Volksschule Burgkunstadt-Mainroth (Grundschule) und der Volksschule Burgkunstadt (Hauptschule) sowie über die Auflösung der Volksschulen in Burgkunstadt, Ebnet, Gärtenroth, Kirchlein, Mainroth und Rothwind vom 23. März 1971, zuletzt geändert durch Rechtsverordnung vom 6. Juli 1981, in § 2 Abs. 2 als Schulorte Burgkunstadt und Mainroth bestimmt. Wie auch sonst bei Vorschriften des Schulorganisationsrechts handelt es sich dabei um objektives Recht, das weder Schülern noch ihren Eltern subjektive Rechte einräumt.
- 22 Gemessen daran wurde ein Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht.
- 23 Die Einschulung der Antragstellerin zu 1 in die Klasse 1 b am Schulstandort Burgkunstadt ist nicht offensichtlich rechtswidrig. Mit der Bildung einer Eingangsklasse nicht am Standort Mainroth, sondern deren zwei in Burgkunstadt hat sich die Schulleitung nicht von sachfremden Erwägungen leiten lassen. Der Entscheidungsspielraum der Schulleitung ist nicht auf pädagogische und rein schulorganisatorische Erwägungen beschränkt, sondern umfasst auch Fragen der Personalwirtschaft und fiskalische Gesichtspunkte (Rux/Niehues a.a.O., S.253), insbesondere auch soweit davon der Sachaufwandsträger betroffen ist. Soweit die Schulleitung Belange des

Sachaufwandsträgers berücksichtigt, hält sie sich innerhalb ihres Entscheidungsspielraums.

- 24 Es ist weder offensichtlich noch glaubhaft gemacht, dass die Entscheidung, eine zweite Klasse für Schulanfänger nicht in Mainroth, sondern, wie schon die andere, ebenfalls in Burgkunstadt unterzubringen, rechtswidrig zustande gekommen ist. Insbesondere ist auch mit der eidesstattlichen Versicherung des Ersten Vorsitzenden des Fördervereins Grundschule Burgkunstadt-Mainroth nicht glaubhaft gemacht, dass die das Schreiben vom 31. Juli 2013 unterzeichnende Schulleiterin vom ersten Bürgermeister unter Druck gesetzt worden ist und unter Rückdatierung des Schreibens am 2. August 2013 – als sie bereits nicht mehr zuständige Schulleiterin war – die Änderung verfügt hat. Dem stehen die Stellungnahmen der Schulleiterin vom 5. September 2013 und ihrer Nachfolgerin vom 9. September 2013 entgegen. Ein etwaiger Mangel, dass die Entscheidung von einer nicht (mehr) zuständigen Schulleiterin getroffen worden ist, wäre im Übrigen dadurch behoben, dass sich der Antragsgegner die Entscheidung zu Eigen gemacht hat.
- 25 Die Entscheidung, am Schulstandort Mainroth keine erste Klasse zu bilden, ist auch nicht deshalb offensichtlich rechtswidrig, weil hierfür nicht die Schulleitung, sondern die Regierung von Oberfranken zuständig gewesen wäre. Auch wenn die Entscheidung des Stadtrats des Schulaufwandsträgers darauf abzielen sollte, dass der Schulstandort Mainroth letztlich aufgelöst werden soll, ist mit der Entscheidung der Schulleitung, im Schuljahr 2013/2014 in Mainroth keine erste Klasse zu bilden, keine Schulschließung verbunden, auch nicht faktisch. Am Schulstandort wird weiter unterrichtet. In den kommenden Schuljahren können andere Entscheidungen getroffen und wieder eine Eingangsklasse in Mainroth gebildet werden, wobei allerdings auch die Belange des Sachaufwandsträgers zu berücksichtigen sind.
- 26 Die Einschulung der Antragstellerin zu 1 ist schließlich weder für diese selbst noch für ihre Eltern mit unzumutbaren Nachteilen verbunden. Ihre Beförderung vom Wohnort zum Schulort wird von der Stadt Burgkunstadt übernommen, wozu diese gesetzlich verpflichtet ist. Allein der Wegfall des für die Antragstellerin günstigen Umstandes, dass die Schule in Mainroth nur etwa 150 m von ihrer Wohnung entfernt ist, ist nicht unzumutbar. Die durchaus zumutbare Belastung eines Schulwegs von wenigen Kilometern bei Übernahme der Beförderung durch die Gemeinde trifft eine Vielzahl von Schülern. Die Antragstellerin zu 1 ist insoweit keineswegs eine Ausnahme.

- 27 Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 2, § 47 Abs. 1 Satz 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2 GKG. Der Verwaltungsgerichtshof stimmt insoweit mit Nrn. 1.5 und 38.1 des sog. Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (NVwZ 1996, 562) überein.

Häring

Dr. Borgmann

Schmeichel